



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do

Estado do Rio Grande do Sul

Brasil

Cócaro, Henri; Pereira, José Roberto  
Análise da Política Pública Territórios da Cidadania Sob a Perspectiva dos Direitos: O Caso do  
Estado de Mato Grosso  
Desenvolvimento em Questão, vol. 13, núm. 30, abril-junio, 2015, pp. 101-131  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75235861005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Análise da Política Pública Territórios da Cidadania Sob a Perspectiva dos Direitos:

O Caso do Estado de Mato Grosso

Henri Cácaro<sup>1</sup>

José Roberto Pereira<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo objetiva tecer reflexões sobre o (des)compasso entre os direitos civis, políticos e sociais das políticas públicas instituídas pelo Programa Territórios da Cidadania no estado de Mato Grosso. Embasado pelo entendimento teórico das relações entre desenvolvimento, democracia e cidadania, o artigo apresenta uma classificação das ações realizadas nos territórios da cidadania naquele Estado segundo as dimensões de direitos na qual se percebe um claro predomínio de ações relacionadas aos direitos sociais. Apesar do descompasso entre as três dimensões de direito, o programa porta, na sua estrutura de gestão, uma possibilidade (liberdades) de que os atores lá residentes possam participar dos rumos de seu território e, dessa maneira, sentirem, efetivamente, que a participação democrática organizada pode ser conquistada junto ao Estado e requerer as outras dimensões de direitos.

**Palavras-chave:** Territórios da cidadania. Políticas públicas. Cidadania.

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela Universidade de Lavras (Ufla). Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Ufla. Professor efetivo do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais/Campus Rio Pomba. henri.cocaro@ifsudestemg.edu.br

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Professor associado da Universidade Federal de Lavras (Ufla). Bolsista Produtividade do CNPq e pesquisador mineiro pela Fapemig. jrobpereira25@yahoo.com.br

## **ANALYSIS OF THE PUBLIC POLICY TERRITORIES OF CITIZENSHIP UNDER THE PERSPECTIVE OF RIGHTS: THE CASE OF THE OF MATO GROSSO STATE**

### **Abstract**

---

This paper aims to weave reflections on the mismatch between civil, political and social policies implemented by the program citizenship area in the state of Mato Grosso. Based upon the theoretical understanding of the relationship between development, democracy and citizenship, the article presents a classification of actions performed on the territory of that state citizenship rights according to the dimensions in which we perceive a clear predominance of actions related to social rights. Despite the mismatch between the three dimensions of law, the program port on your management structure is a possibility (freedoms) that the actors there residents can participate in the course of its territory and, thus, feel, indeed, that the democratic participation of organized can be achieved with the State and request the other dimensions of duties.

**Keywords:** Territories of citizenship. Public policy. Citizenship.

Como uma das estratégias para promover o desenvolvimento econômico sustentável e universalizar programas básicos de cidadania, o governo federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania, no qual busca desenvolver os direitos sociais pautados na participação social e na integração de ações envolvendo Estados e municípios. A análise das diretrizes desse programa permite perceber que ele é um claro exemplo da tutela exercida pelo Estado acerca dos direitos dos indivíduos que vivem em determinado território. As ações lá realizadas, porém, estão abarcando de forma cadenciada os direitos em todas as suas dimensões (social, política e civil)?

Pretendendo responder a esse problema, o trabalho buscou refletir sobre o (des)compasso entre os direitos civis, políticos e sociais das ações instituídas pelo Programa Territórios da Cidadania, especificamente no Estado do Mato Grosso.

De acordo com o IBGE (Instituto..., 2014a), o Estado do Mato Grosso possui 903.357,908 km<sup>2</sup> de extensão, 3.182.113 habitantes e 141 municípios e é um expoente no cenário agrícola em virtude tanto das condições de clima e solo que facilitam a exploração de *commodities*, como também pela impulsão que os incentivos concedidos pelo governo estadual têm promovido para a instalação de parques industriais em alguns municípios. Essas condições facilitaram, nos últimos anos, uma migração de muitos cidadãos para o interior, principalmente em direção às regiões Norte e Sul do Estado, onde se concentram as maiores indústrias, assim como as grandes plantações de grãos. Essa atração pelo Estado de grandes indústrias e agricultores de uma forma geral, tem auxiliado no crescimento econômico regional (Pereira, 2007) e garantido ao Estado posicionar-se entre os cinco com o maior PIB agropecuário do país (Instituto..., 2014b).

Desde sua fundação, o Estado de Mato Grosso vem sofrendo algumas alterações em sua base econômica. Veio de uma economia baseada na pecuária extensiva para uma economia baseada no agronegócio, e vem conquistando um espaço cada vez maior e importante no cenário nacional como um dos principais produtores de soja e algodão. Não somente em sua base

econômica ocorreram transformações, mas, também, em sua demografia e divisão territorial interna, fazendo surgir muitos municípios. A divisão territorial mais marcante foi em 1979, quando este Estado foi desmembrado em razão da dificuldade em desenvolver a região diante da sua grande extensão territorial e diversidade, o que levou à criação do Estado do Mato Grosso do Sul (Secretaria..., 2014).

Esse crescimento foi impulsionado pela intensa migração e pela expectativa de crescimento da economia do Estado. De modo geral, o Estado vem conquistando grande crescimento, apesar da crise econômica mundial de 2008 e 2009, que acabou reduzindo o valor exportado do agronegócio pelo país (Hall; Beck; Toledo Filho, 2013). O crescimento expressivo da economia, entretanto, comumente nem sempre representa desenvolvimento econômico, identificado principalmente por intermédio das melhorias na qualidade de vida da população. A qualidade de vida está diretamente relacionada a um dos pilares da cidadania: os direitos sociais. Estes se referem, entre outros, à saúde, à educação, ao trabalho, ao salário justo, à aposentadoria e permitem reduzir o excesso de desigualdade econômica gerado pelo capitalismo. Não são, porém, apenas os direitos sociais que conformam a cidadania. Os direitos civis e políticos também a constituem e são pouco considerados nas discussões que abordam o desenvolvimento econômico sustentável. Tomando como base o conceito de cidadania plena apresentado por T. H. Marshall, Carvalho (2009) considera que para alcançá-la é necessária a prática simultânea dos três direitos que compõem o referido conceito, quais sejam: sociais, políticos e civis.

Para embasar as reflexões neste trabalho foram utilizados esclarecimentos teóricos a respeito das relações entre reforma do Estado e a cidadania, o desenvolvimento e suas conexões com a democratização e a cidadania e a análise de um caso para verificar o (des)compasso entre os direitos fomentados a partir do programa público: os territórios da cidadania do Estado do Mato Grosso. Quanto aos aspectos metodológicos, adotou-se o estudo de caso pautado por dados secundários coletados no sítio <[www](http://www).

territoriosdacidadania.gov.br>, no qual se buscou informações sobre as ações nos territórios da cidadania daquele Estado nos anos de 2011 e 2013. Estas foram analisadas, classificadas sob a dimensão de direitos e quantificadas em planilha eletrônica com a determinação de uma análise de frequência simples que auxiliou no fomento às discussões.

## **Perspectiva crítica do desenvolvimento**

Durante as décadas subsequentes ao pós-guerra, os países foram classificados por indicadores de desenvolvimento em países desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento. O grau de industrialização era quase sinônimo do grau de desenvolvimento. Esses termos tentavam descrever, principalmente, o *status* econômico de cada país e suscitavam expectativas auspiciosas de evolução social, à semelhança do que inspiraria a velha ideia de progresso. Desenvolver um país significava, basicamente, estabelecer uma economia de mercado que incluía, se não a totalidade, pelo menos a maior parte de seus cidadãos. Na prática, os países industrialmente avançados passaram a representar modelos que foram seguidos pelos demais, sobretudo pelo efeito demonstração (Heidemann, 2009a).

As consequências perversas, entretanto, não previstas nem desejadas pelos defensores do ideal desenvolvimentista, levaram os pesquisadores a estudar as premissas que sustentavam seus modelos. Somente os efeitos negativos do desenvolvimento passado levaram os estudiosos a pensar que a noção do desenvolvimento sem qualificações já não era satisfatória. O esgotamento do sistema econômico vigente e os novos valores, como a preservação do meio ambiente natural e a prática da redução sociológica, com o correspondente respeito à natureza, à cultura local e suas potencialidades, aos interesses primordiais da humanidade em geral e de cada povo ou nação em particular, ilustram o reducionismo a que estava vinculado o termo.

Após a derrocada do socialismo real apareceram outras designações para rotular os países em sua relação com os demais. O Brasil, por exemplo, é hoje, com frequência, referido, ao lado de alguns outros, como país emergente. O novo qualificativo, porém, em essência não muda a noção que tem caracterizado o Brasil como um país em desenvolvimento durante os últimos cinquenta anos. Enquanto o velho progresso dependia das forças de mercado para se consumar, o desenvolvimento é levado pela iniciativa conjunta do Estado e do mercado. O Estado é um agente que atua em prol dos interesses de um corpo político coletivo. O mercado é um agente “plural”, cujos membros tomam decisões e agem individualmente, levados pelo autointeresse. O grau de participação de cada um desses agentes depende de cada realidade social e do seu momento histórico. Em vez de autorregulado, o mercado é, hoje, politicamente regulado (Heidemann, 2009b).

A reflexão sobre o discurso do desenvolvimento e modernização levou à criação, por Guerreiro Ramos, de duas teorias – a Teoria *N* e a Teoria *P* – que buscaram compreender o discurso por trás das suas exposições. Em se tratando de modernização, a Teoria *N* propaga a existência de uma lei de necessidade histórica na qual toda a sociedade procura atingir as chamadas sociedades “desenvolvidas” ou “modernizadas”, representando a imagem do futuro para as sociedades “em desenvolvimento” e tendo a Europa Ocidental e os Estados Unidos como modelos rígidos desse “processo”. Já segundo a Teoria *P*, a modernidade não está localizada especificamente em algum lugar do mundo nem tem de ser orientada por um modelo bem como argumenta que toda nação, sempre terá possibilidades próprias de modernização, cujo êxito pode ser desequilibrado por um modelo desconexo de suas possibilidades. Segundo Heidemann (2009b), as reflexões sobre ambas as teorias levaram Guerreiro Ramos (1970) a concluir que:

- a) os termos “desenvolvido” e “subdesenvolvido”, ou “pioneiro” e “seguir”, têm forte caráter ideológico; b) surgem correntes que contribuem para a formação de uma metassociologia e uma metaeconomia da modernização no qual seus pesquisadores têm tomado por base as

críticas correntes sobre casos episódicos de desenvolvimento excessivo; c) nenhuma sociedade em particular pode desenvolver plenamente suas possibilidades de modernização sem que o supersistema internacional seja institucionalizado; d) a modernização é uma preocupação humana constante. Na prática, a modernização exige de cada governo a capacidade de aprender com as situações e nelas descobrir atalhos para a modernidade, ou seja, um comportamento estratégico. Para que os cientistas possam, efetivamente, contribuir, terão que superar o caráter provinciano, especulativo e determinista que domina as teorias contemporâneas de modernização (Heidemann, 2009b, p. 43).

Em virtude do fracasso dessa abordagem macroestrutural em romper, no plano social com a desigualdade, no plano econômico com a concentração do poder e no plano político com a declarada insuficiência dos mecanismos e processos da democracia representativa (Oliveira, 2001), é que o tema do desenvolvimento local vem sendo colocado na agenda da discussão sociopolítica, econômica e cultural. Ao reconhecer a introdução do tema do desenvolvimento local na agenda social mundial, Oliveira (2001) pergunta: *“o nível local resistirá às avalanches globais, quando mesmo o Estado-Nação dá mostras de cambalear diante delas, para não concordar com o “sucumbir” que já está na maioria dos discursos sobre a globalização?”*

Tenório (2007) aponta as considerações que devem ser feitas sobre as inúmeras dificuldades na promoção do desenvolvimento local. Segundo esse autor, a mais importante delas talvez seja a participação popular que, no Brasil, ainda é muito restrita, salvo algumas poucas exceções, muito embora se verifique uma tendência de crescimento da participação nas decisões municipais desde a redemocratização do país, cuja consolidação se deu com a promulgação da Constituição de 1988. Desde então, tem aumentado o número de municípios com administrações em que o diferencial está no chamamento à participação efetiva da população, por meio de suas representações associativas, integrando comitês, conselhos e outras instâncias deliberativas. Assim, os membros da sociedade local, por serem o alvo da gestão pública e os beneficiários em potencial, ao participarem ativamente

do processo administrativo – do planejamento à avaliação –, com a alocação responsável dos recursos orçamentários, certamente estarão dando um passo seguro na construção da cidadania. Os espaços de participação, porém, não devem ficar restritos ao âmbito local, uma vez que há a necessidade de enfrentar, de forma crítica, o processo de globalização. Esse processo, cuja face na periferia já é conhecida, caduca não apenas a democracia representativa, radicalizando a separação entre dominantes e dominados, mas tende a caducar mesmo o Estado-Nação, o que desfaz a própria cidadania, se esta não puder desenvolver-se sob o signo de uma nova racionalidade para além da racionalidade burguesa (Tenório, 2007).

Neste sentido, Tenório (2007) afirma que a grande maioria dos agentes que impulsionam as iniciativas de “desenvolvimento local” o faz não no sentido da complementaridade a projetos de desenvolvimento nacional, mas justamente porque este está ausente, pela falta de respostas das políticas nacionais ao acirramento do desemprego e da crise social no plano local. Coloca-se, assim, a necessidade de se ampliar os espaços de deliberação para um âmbito que vá além do local, para que os atores possam, efetivamente, participar dos rumos da sua localidade e, dessa maneira, sentirem efetivamente que a participação democrática se conquista pela organização, buscando, junto ao Estado, seus direitos. Obviamente isso nunca foi fácil. A análise da participação democrática na América Latina reitera essas dificuldades, entre elas as apontadas por Tenório (2007) e Guimarães (2008).

Para Tenório (2007), a defesa do pensamento neoconservador de que as economias da região, entregues às forças de livre-mercado, iriam deixar menos estagnadas as estruturas intitucionais do Estado e, assim, poderiam eventualmente satisfazer o atraso social, redução da pobreza e da desigualdade, é um discurso com conteúdo altamente ideológico, sem nenhuma base teórica na história da América Latina.

Na opinião de Guimarães (2008), apesar da força da participação cidadã na América Latina, o ambiente econômico e sociopolítico não permite muito otimismo sobre a criação de mais espaços democráticos e mais justos.

Os dados são pertinentes, mas ainda mais reveladoras são as relações sociais e de poder que estão por trás dos números. Para ele, é hora de assumir que a heterogeneidade estrutural da América Latina, como algo que é estrutural, constitui-se, na verdade, em uma forma específica de reprodução capitalista periférica. O que existe é um processo inconcluso de construção da cidadania, em que a incorporação de setores sociais foi às expensas da maioria.

Além disso, as dificuldades decorrentes de situações de extrema desigualdade social não podem ser definidas como problemas individuais, mas, sim, sociais, coletivos. Não se trata apenas de garantir um maior acesso, via mercado, à habitação, à educação, à saúde, mas recuperar práticas coletivas ao encontro dessas necessidades. Nesse sentido, justiça social e democracia não podem ser separadas, assim como não se pode esperar uma recuperação no processo de crescimento sem aumentar a disponibilidade de recursos produtivos, por isso é irreal imaginar que essa recuperação pode ter lugar se não resolver situações de extrema desigualdade na distribuição dos recursos de toda ordem.

Para Guimarães (2008), a participação cidadã tem seus próprios limites e não ocorre em um vácuo social. Quase sem exceção, a história de cooperação e de associações tem, em conjunto com o Estado, papel-chave no sucesso de tais iniciativas. No outro extremo, a experiência histórica da América Latina mostra que o sucesso de modelos participativos vai até que os grupos dominantes da comunidade consigam uma melhor integração socioeconômica, permitindo o surgimento de novas oligarquias e, assim, reforçando as relações de dominação vigentes. Participação, bem como a justiça social ou a reforma do Estado, pode muito bem ser funcional para o desenvolvimento do capitalismo em determinado estágio, tendo que definir, portanto, esses limites e torná-los explícitos.

Finalmente, uma conclusão importante que chega (Guimarães, 2008) é que não é possível contornar os limites impostos pelo ambiente externo à ação do Estado. A internacionalização dos mercados, da produção propriamente dita e de modelos culturais, põem em causa a capacidade dos Estados

de manter a unidade e identidade nacional, levando à fragmentação do seu poder de monopólio para gerir as relações externas de uma sociedade e fortalecer ligações transnacionais entre os diferentes segmentos da sociedade. O futuro do Estado está intimamente associado com o futuro da política na América Latina, e a abertura de canais efetivos de participação do cidadão desempenha um papel fundamental.

## Desenvolvimento, democracia e cidadania

Em estreita relação com a obra de Tocqueville, a obra *Sobre a Democracia*, de Robert Dahl (2001), ao tratar o vínculo entre capitalismo e democracia, mostra as relações entre desenvolvimento e democracia. Para esse autor, na economia capitalista de mercado a sociedade e o desenvolvimento econômico gerados são condições favoráveis ao desenvolvimento e à manutenção das instituições democráticas políticas. Observa, porém, que, simultaneamente, a economia capitalista de mercado prejudica a igualdade política, uma vez que cidadãos economicamente desiguais têm grande probabilidade de serem também politicamente desiguais e isso leva a uma tensão permanente entre a democracia e a economia de mercado capitalista.

Se o capitalismo de mercado apresenta características que são favoráveis à democracia, ele também apresenta características desfavoráveis e, para Dahl (2001), a liberdade também pode acarretar problemas. Ele se refere à liberdade de mercado, que causa grandes desigualdades de recursos políticos, colocando em xeque a democracia e apresenta as características do capitalismo de mercado que são desfavoráveis a essa forma de governo: “A democracia e o capitalismo de mercado estão encerrados num conflito permanente em que cada um modifica e limita o outro” (Dahl, 2001, p. 191). A democracia pode, entretanto, modificar o capitalismo quando aqueles que são prejudicados por este buscam mecanismos políticos democráticos para se manifestarem, pressionando o Estado para compensar possíveis perdas.

Comenta Dahl (2001), no entanto, como o capitalismo de mercado inevitavelmente cria desigualdades; ele também limita o potencial democrático da democracia poliárquica porque gera desigualdades na distribuição dos recursos políticos. O capitalismo forma cidadãos desiguais diante dos recursos políticos e, assim, limita o potencial democrático da democracia que tem por princípio a ideia de que todos os cidadãos são iguais politicamente. No que respeita ao desenvolvimento, Dahl (2001) comenta que:

O capitalismo de mercado favorece grandemente o desenvolvimento da democracia até o nível da democracia poliárquica. No entanto, devido às consequências adversas para a igualdade política, ele é desfavorável ao desenvolvimento da democracia além do nível da poliarquia (p. 196).

Em síntese, na obra *Sobre a Democracia* (Dahl, 2001), o desenvolvimento, que normalmente é percebido como uma condição favorável à democracia, é abordado como detentor de uma dupla natureza, pois, ao mesmo tempo em que a fomenta, também a escava.

Buscando explorar o desenvolvimento além da perspectiva das relações entre o capitalismo e a democracia, Amartya Sen, na obra *Desenvolvimento como liberdade* (2000), aborda o problema apontado por Dahl (desigualdades e democracia) ao tratar das liberdades e da cidadania.

Na avaliação de Sen (2000), o desenvolvimento pode ser encarado como um processo de alargamento das liberdades reais que uma pessoa goza. A ênfase nas liberdades humanas contrasta com as perspectivas mais restritas de desenvolvimento, que o identificam com o crescimento do produto nacional bruto, com o aumento das receitas pessoais, com a industrialização, com o progresso tecnológico ou com a modernização.

Para Sen (2000), a liberdade é central ao processo de desenvolvimento por dois motivos: a) a apreciação do progresso tem de ser feita em termos do alargamento das liberdades pessoais; b) a eficácia do desenvolvimento depende da ação livre das pessoas. O que as pessoas podem efetivamente

realizar é influenciado pelas oportunidades econômicas, pelas liberdades políticas, pelos poderes sociais e por condições de possibilidade como a boa saúde, a educação básica e o incentivo e estímulo as suas iniciativas. Sen (2000) analisa que a maioria da população mundial sofre de diversos tipos de privação, pois milhões de pessoas são privadas de alimentos, de cuidados de saúde, de saneamento básico, de água potável, de uma educação eficaz, de um emprego rentável, de segurança econômica e social, de liberdades políticas e direitos cívicos. Para Sen (2000), o funcionamento da democracia e dos direitos políticos pode ajudar a prevenir fomes e outras calamidades econômicas. Na história do mundo nunca houve uma epidemia de fome numa democracia efetiva, rica ou pobre. Pessoas sem liberdade política ou direitos cívicos estão privadas de liberdades importantes para a construção das suas vidas e veem recusada a oportunidade de participarem de decisões que dizem respeito à vida pública.

Na abordagem de Sen (2000), o desenvolvimento é concebido como um processo de expansão das liberdades reais, constitutivas e instrumentais. As constitutivas dizem respeito à importância das liberdades concretas para o enriquecimento da vida humana e incluem as potencialidades elementares, como evitar a fome, a subnutrição, as doenças evitáveis, a mortalidade precoce, ou seja, liberdades associadas à alfabetização, acesso à participação política, liberdade de expressão, dentre outros. As instrumentais são apresentadas em cinco tipos: liberdades políticas, dispositivos econômicos, oportunidades sociais, garantias de transparência e previdência social. As *liberdades políticas* referem-se às possibilidades que as pessoas têm de decidir quem e segundo que princípios deve governar, e inclui a possibilidade de vigiar e criticar as autoridades, de gozar da liberdade de expressão política e de uma imprensa sem censura prévia, de escolher entre diferentes partidos políticos. Nesse sentido, os *dispositivos econômicos* respeitam as oportunidades de que os indivíduos dispõem para utilizar os recursos econômicos para consumo, produção ou troca. As *oportunidades sociais* estão relacionadas aos dispositivos que as sociedades organizam em favor da educação, dos cuidados de saúde,

que têm influência na liberdade concreta de os indivíduos viverem melhor. Nessa perspectiva de desenvolvimento, a sociedade funciona com base numa presunção básica de confiança. As *garantias de transparência* dizem respeito à necessidade de abertura que as pessoas podem esperar. Estas têm um papel evidente na prevenção da corrupção, da gestão irresponsável e do clientelismo. É necessária a *previdência social* para proteger as pessoas da miséria. Este tipo de liberdade inclui dispositivos como subsídio de desemprego ou bancos alimentares (Sen, 2000).

Sen (2000) mostra as interligações e complementaridades entre essas liberdades, pois elas reforçam as capacidades das pessoas e, simultaneamente, se completam trazendo mutuamente um reforço suplementar. Como exemplo, esse autor comenta o crescimento econômico, que, além de aumentar os rendimentos privados, permite o alargamento dos serviços sociais. Por outro lado, as oportunidades sociais, como a educação pública ou os serviços de saúde, contribuem para o desenvolvimento econômico.

Ao tratar especificamente sobre a importância da democracia, Sen (2000) busca responder a uma questão tentadora que aborda a cidadania: O que deverá vir em primeiro lugar: eliminar a pobreza e a miséria ou assegurar a liberdade política e os direitos cívicos, de que as pessoas pobres, em todo o caso, fazem pouco uso? Sua resposta é a precedência das liberdades políticas e da democracia. O autor evidencia as necessidades econômicas dependentes de debates abertos e públicos, cuja garantia exige a insistência na liberdade política básica e nos direitos cívicos básicos e, ainda, defende que a intensidade das necessidades econômicas aumenta a urgência das liberdades políticas. Ao tratar do funcionamento da democracia, esse autor comenta que ela deve ser encarada como criação de um leque de oportunidades, e o uso dessas oportunidades depende das práticas democráticas, como a comunicação e a participação.

Para Sen (2000), embora se deva reconhecer a importância das instituições democráticas, não se pode encará-las como dispositivos mecânicos do desenvolvimento. O seu funcionamento é condicionado pelos valores e

prioridades dos cidadãos e pelo uso que eles fazem das oportunidades de articulação e de participação disponibilizadas. Nesse contexto, a participação para organização política e de oposição é particularmente importante. As liberdades são, também, essenciais na formação de valores. Por exemplo, a discussão pública mais informada e menos marginal das questões ambientais pode não ser boa somente para o ambiente; poderá ser, ainda, importante para o funcionamento do próprio sistema democrático.

A visão do desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades permite a apreciação simultânea do importante papel de muitas instituições diferentes, incluindo mercados e organizações relacionadas, governos e autoridades locais, partidos políticos e instituições cívicas, sistemas educacionais e meios de comunicação. Tal abordagem aponta o papel dos valores sociais e dos valores dominantes influenciando as liberdades de que as pessoas gozam e justificadamente resguardam. Normas partilhadas influem nas realizações sociais, como a igualdade dos gêneros, a natureza dos cuidados infantis, o planejamento familiar e os modelos de propriedade, ou o modo como se lida com o ambiente. Os valores dominantes e os costumes sociais afetam, também, a presença e ausência da corrupção e o papel da confiança nas relações econômicas, sociais e políticas. O exercício da liberdade é intermediado por valores, mas, por sua vez, os valores são influenciados pelo debate público e pelas interações sociais. Em síntese, Sen (2000) mostra como a existência e o exercício de direitos sociais, civis e políticos (cidadania) são fundamentais no processo crítico de emergência dos valores sociais e no desenvolvimento de um país.

Outro estudo que reforça o argumento a favor da democracia como condição essencial para o desenvolvimento é o de Putnam (2008), *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Esse estudo mostra a contribuição dos valores sociais para manter a eficiência de governos democráticos e criar instituições fortes, responsáveis e eficazes por intermédio do civismo.

Utilizando o critério de modernização (critério de desempenho institucional), Putnam (2008) observou que algumas regiões italianas atrasadas em seu desenvolvimento econômico eram mais eficientes em seus governos que regiões mais desenvolvidas, o que o levou a perguntar: A modernidade é uma das causas do desempenho institucional ou o desempenho institucional é, talvez, de certa forma, uma das causas da modernidade? Como parte das suas argumentações, Putnam (2008) considera que a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico. Quanto mais cívica a região, mais eficaz seu governo. Ele observou que as regiões economicamente mais desenvolvidas da Itália tinham governos regionais mais eficientes simplesmente porque há mais participação cívica. Outro ponto considerado é de que não é o grau de participação política que distingue as regiões cívicas das não cívicas, mas sim a natureza dessa participação. Para Putnam (2008), regiões menos cívicas são as mais sujeitas à corrupção política. O contexto cívico é importante para o funcionamento das instituições e o principal fator explicativo do bom desempenho de um governo é à medida que a vida social e política de uma região se aproximam do ideal da comunidade cívica.

*A democracia na América*, de Tocqueville (1987), apresenta os fundamentos dos princípios democráticos de governo e a importância do engajamento cívico para sustentar tais princípios. Tocqueville (1987) fundamenta uma concepção de democracia baseada, ao mesmo tempo, em instituições legítimas e na ação política dos cidadãos. Seu pensamento é no sentido de que é por meio da participação popular que a coletividade determina suas ações e reivindica modificações para que suas demandas sejam satisfeitas. Segundo esse autor, a partir do momento em que o indivíduo participa de sua comunidade, atuando em nome de um interesse (ou motivação) maior, o interesse público, é que ele se tornará efetivamente um cidadão. O princípio da participação popular, fundada na soberania popular, reside justamente na ativa e continuada participação por parte de todos os cidadãos, na direção dos assuntos públicos, seja opinando sobre qual plano de governo deve ser

seguido, seja fiscalizando o Estado na gestão da coisa pública. A atitude participativa é a forma mais adequada de se aperfeiçoar, e, até mesmo, moralizar a própria democracia representativa. Quando, porém, o indivíduo é excluído dessa participação, tem-se a negação da dignidade social e política do homem no meio em que vive. A democracia, segundo Tocqueville (1987), pode ser entendida sob dois aspectos: como um Estado Social consequente do avanço progressivo da igualdade das condições sociais e um regime político fundado na liberdade política de todos os cidadãos. Desse modo, há a preservação da liberdade do indivíduo e, ao mesmo tempo, um cidadão comprometido com a vida pública.

Segundo Tocqueville (1987), ser cidadão é ser membro de uma comunidade política e reconhecer seus interesses nos atos do governo ou este lhe será estranho e artificial. A cidadania demanda iniciativa de participação por parte dos indivíduos em busca de garantias e reconhecimento de si mesmo como parte integrante do sistema político e democrático da sociedade. É por meio do exercício das prerrogativas inerentes ao *status* de cidadão, que o indivíduo pode interferir nos destinos do Estado, seja opinando sobre qual plano de governo deve ser seguido, seja fiscalizando o Estado na gestão da coisa pública, dentre outras ingerências. Para que a democracia se desenvolva, segundo Tocqueville, é necessário que haja ligação entre atores sociais e agentes políticos, e que a representatividade social dos governados seja garantida e esteja associada à limitação dos poderes e à consciência da cidadania.

Um problema importante, segundo Tocqueville (1987), é instituir o espírito público em um grande número de pessoas. Por isso, o cidadão deve preocupar-se com a conciliação consciente entre interesses público e privado, tomar parte ativa no governo da sociedade visando à construção participativa de um interesse comum e compreender que a prosperidade de seu país influencia diretamente sobre seu bem-estar privado.

Quando malcompreendido, o interesse público é deturpado pelo cidadão que trata com indiferença o que é público, no sentido da não participação exaustiva. Nesse sentido, a liberdade não aparece num plano capaz de sustentar uma prática de autogoverno, porque é exacerbada pelos indivíduos, há indiferença cívica que leva à baixa participação nos negócios públicos, concentração do poder da administração pública e centralização administrativa com a respectiva concentração de poder nas mãos de um pequeno grupo pelo fato de a maioria da população não se interessar pela coisa pública. Enfim, Tocqueville (1987) aponta a estreita relação entre participação comunitária e interesse público para a formação cidadã plena.

## **Cidadania e Territórios: condicionantes para o desenvolvimento**

De acordo com Carvalho (2009), a cidadania pode ser fracionada em direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis são essenciais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se referem à garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de declarar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a não violação do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis e de não ser condenado sem processo legal regular. A garantia dos direitos civis está alicerçada em um sistema judiciário idôneo e acessível a todos os cidadãos, pois é a justiça que garante as relações civilizadas entre as pessoas e a sociedade civil, fruto do crescimento do capitalismo. Já os direitos políticos tratam da participação do cidadão no governo da sociedade, estando restrito à parte da população que faz demonstrações políticas, incluindo organizar-se em partidos, votar e ser votado. Os partidos e um parlamento livre é que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Os direitos sociais têm como base a ideia de justiça social e albergam o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria. A princípio esses direitos podem existir sem os direitos civis e sem os direitos políticos, pois a garantia deles

depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Quando ausentes, os direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance, tendem a ser arbitrários. O propósito principal dos direitos sociais é reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar a todos.

Em síntese, a soma dos três direitos se fundamenta na justiça social, considerando que os direitos civis garantem a vida em sociedade, os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade e os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva.

Carvalho (1996) enfatiza que o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população, enfim, a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, segundo Carvalho (2009), que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Ele, porém, tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico. Enfim, como salientado, as três dimensões de cidadania nem sempre estão integralmente presentes para constituir o cidadão pleno, sendo considerados cidadãos incompletos aqueles que possuíssem apenas alguns dos direitos, e não cidadãos os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos.

Carvalho (2009) fundamenta-se em T. H. Marshall para ilustrar a seqüência do surgimento da cidadania na Inglaterra, que inicia com os direitos civis no século 18, depois com os direitos políticos no século 19 e, por fim, com os direitos sociais no século 20. Lá a educação popular foi a condição primordial para a construção da cidadania. Já no Brasil este modelo inglês não se aplica porque houve aqui maior ênfase em um dos direitos – o social – em relação aos outros. Além disso, o autor observa que antes da Constituição

de 1988 os direitos civis, políticos e sociais estavam sempre descompassados uns dos outros. Mesmo com a Constituição de 1988, Carvalho (2009) argumenta que a democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego, e, em sua perspectiva, a desigualdade social aumentou.

Numa das iniciativas de superar a desigualdade social, o governo federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania, que busca desenvolver os direitos sociais pautado na participação social e na integração de ações envolvendo Estados e municípios.

A abordagem territorial tem ganhado espaço nas discussões a respeito do desenvolvimento rural como forma de suprir os limites existentes nas abordagens que levam em conta o local. A noção de território possibilita uma abordagem mais completa da realidade socioeconômica-política-ambiental. Essa abordagem favorece a solidariedade e a cooperação com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade própria, que fornece uma sólida base para a coesão social territorial, verdadeiros alicerces para o capital social. A diversidade de cultura, o conjunto de interesses envolvidos, as necessidades específicas, a história própria de cada lugar, e a forma de organização e superação dos problemas, são aspectos que devem ser levados em conta quando se pensa a organização articulada na forma de coordenação do território (Secretaria..., 2014a).

O Programa Territórios da Cidadania é um programa do governo federal coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em parceria com Estados, municípios e a sociedade civil. Surgiu com o objetivo de superar a pobreza e as desigualdades sociais por meio do desenvolvimento territorial sustentável. Para isso, busca a integração de políticas públicas a partir do planejamento territorial, a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas e a ampliação da oferta e universalização de programas básicos de cidadania. As linhas de ação do programa são duas: a primeira apoia a atividade produtiva, focada na oferta

de políticas públicas voltadas para a geração de renda e inclusão social, de acordo com a potencialidade do território, tendo como exemplo a assistência técnica e o seguro agrícola; a segunda diz respeito ao acesso aos direitos e ao fortalecimento de apoio institucional que visa a assegurar a condição básica de cidadania às populações do meio rural, tendo, como exemplo, o Bolsa Família e a Alfabetização de Jovens e Adultos. No Estado do Mato Grosso já foram criados os quatro territórios planejados, sendo eles: Baixada Cuiabana, Baixo Araguaia, Portal da Amazônia e Noroeste (Sistema..., 2014; Secretaria..., 2014b).

O Território da Cidadania Baixada Cuiabana (nº 16) abrange uma área de 85.369,70 km<sup>2</sup> e é composto por 14 municípios.<sup>3</sup> A população total do território é de 976.064 habitantes, dos quais 77.147 vivem na área rural, o que corresponde a 7,90% do total. Possui 10.260 agricultores familiares, 11.154 famílias assentadas, 49 comunidades quilombolas e 4 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,79. O Território da Cidadania Baixo Araguaia (nº 19) abrange uma área de 116.040,30 km<sup>2</sup> e é composto por 15 municípios.<sup>4</sup> A população total do território é de 125.127 habitantes, dos quais 51.355 vivem na área rural, o que corresponde a 41,04% do total. Possui 7.387 agricultores familiares, 16.271 famílias assentadas e 11 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,71. O Território da Cidadania Noroeste (nº 163) abrange uma área de 149.223,50 km<sup>2</sup> e é composto por 7 municípios.<sup>5</sup> A população total do território é de 122.256 habitantes, dos quais 44.798 vivem na área rural, o que corresponde a 36,64% do total. Possui 9.692 agricultores familiares, 6.416 famílias assentadas e 10 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,73. O Território da Cidadania Portal da Amazônia (nº 74) abrange uma área de

<sup>3</sup> Municípios que compõem o Território da Baixada Cuiabana: Acorizal, Barão de Melgaço, Campo Verde, Chapada dos Guimarães, Cuiabá, Jangada, Nobres, Nossa Senhora do Livramento, Nova Brasilândia, Poconé, Rosário Oeste, Santo Antônio do Leverger, Várzea Grande e Planalto da Serra.

<sup>4</sup> Municípios que compõem o Território Baixo Araguaia: Confresa, Luciára, Porto Alegre do Norte, Querência, Ribeirão Cascalheira, Santa Terezinha, São Félix do Araguaia, São José do Xingu, Alto Boa Vista, Canabrava do Norte, Novo Santo Antônio, Santa Cruz do Xingu, Serra Nova Dourada, Vila Rica e Bom Jesus do Araguaia.

<sup>5</sup> Municípios que compõem o Território Noroeste: Aripuanã, Juína, Juruena, Rondolândia, Castanheira, Cotriguaçu e Colniza.

111.167,50 km<sup>2</sup> e é composto por 16 municípios.<sup>6</sup> A população total do território é de 258.013 habitantes, dos quais 85.035 vivem na área rural, o que corresponde a 32,96% do total. Possui 20.062 agricultores familiares, 20.647 famílias assentadas e 14 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,74 (Portal da Cidadania, 2014).

O programa é administrado por um comitê gestor nacional, por um comitê de articulação estadual e um colegiado territorial. O comitê gestor nacional é composto por secretários executivos ou secretários nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa, tendo atribuições de aprovar diretrizes, organizar as ações federais, adotar medidas para execução do Programa, avaliar o Programa, mobilizar atores federativos (Pacto Federativo) e definir novos territórios. O comitê de articulação estadual é de caráter consultivo e propositivo tendo como atribuições: apoiar a organização e mobilização dos Colegiados; apresentar ou articular ações para o Programa; acompanhar a execução do Programa; fomentar a integração das diversas políticas públicas nos territórios; apresentar sugestões de novos territórios; auxiliar na divulgação do Programa. O colegiado territorial é composto por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território, tendo como atribuições: elaborar ou aperfeiçoar o Plano de Desenvolvimento do Território; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir para a qualificação e a integração de ações; ajudar na execução das ações e identificar ações para serem priorizadas no atendimento; exercer o controle social do programa e dar ampla divulgação sobre as ações do programa (Portal da Cidadania, 2014).

<sup>6</sup> Municípios que compõem o Território Portal da Amazônia: Alta Floresta, Apiaçás, Carlinda, Colíder, Guarantã do Norte, Marcelândia, Matupá, Nova Bandeirantes, Nova Canaã do Norte, Nova Guarita, Nova Monte verde, Novo Mundo, Paranaíta, Peixoto de Azevedo, Terra Nova do Norte e Nova Santa Helena.

As ações nos territórios são organizadas em três eixos (apoio a atividades produtivas; cidadania e direitos; infraestrutura) e sete temas (direitos e desenvolvimento social; organização sustentável da produção; saúde, saneamento e acesso à água; educação e cultura; infraestrutura; apoio à gestão territorial; ações fundiárias).

A partir de informações postadas no site <[www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)>, as ações referentes a cada tema foram individualmente analisadas nos territórios da cidadania do Estado do Mato Grosso sob a perspectiva dos direitos. Após a leitura atenta de cada ação sob a ótica dos três direitos que compõem a cidadania plena, esta foi classificada segundo o tipo de direito a que pretende atender e os resultados encontrados estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Classificação das ações realizadas em cada território da cidadania do Estado de Mato Grosso segundo as dimensões de direitos – anos de 2011 e 2013

ANO	TERRITÓRIOS	DIMENSÕES DE DIREITOS		
		CIVIS	POLÍTICOS	SOCIAIS
2011	BAIXADA CUIABANA	4%	4%	93%
	BAIXO ARAGUAIA	10%	7%	83%
	NOROESTE	6%	4%	91%
	PORTAL DA AMAZÔNIA	7%	4%	89%
2013	BAIXADA CUIABANA	4%	13%	83%
	BAIXO ARAGUAIA	4%	13%	83%
	NOROESTE	5%	13%	80%
	PORTAL DA AMAZÔNIA	5%	13%	82%

Fonte: Elaborado pelos autores (2014).

Percebe-se, claramente, um predomínio de ações relacionadas aos direitos sociais em todos os territórios do Estado do Mato Grosso nos anos analisados, o que reforça os descompassos entre os direitos que compõem a cidadania plena.

Nota-se que os resultados reforçam, também, as observações de Moura e Silva (2008) sobre a predominância de perspectivas que conferem uma primazia do Estado, enquanto ator protagonista na estruturação da vida social, prevalecendo, assim, uma concepção “estadista”, a qual confere ao Estado a capacidade de iniciativa e de condução da dinâmica sociopolítica e/ou da modernização do país, cabendo aos atores não estatais um papel de coadjuvantes no processo. Para Carvalho (2009), no Brasil não se predomina uma tradição de vida civil ativa, o que fortalece a premissa de que o Estado sempre assumiu uma postura central na relação entre poder público e sociedade, o que ele chama de “Estadania”. Adicionalmente, verifica-se que o poder público não é garantidor dos direitos de todos, mas de grupos econômicos e cidadãos que, com ele, tecem uma rede clientelista de distribuição particularista de bens públicos.

De acordo com Andrade, Castro e Pereira (2012), no Brasil nota-se prevalência de ações que conferem maior poder ao Estado, enquanto responsável pela estruturação e desenvolvimento da vida social, razão pela qual se pode dizer, de forma mais apropriada, junto com Carvalho (2009), em “Estadania” e não cidadania, além da ausência de uma cultura cívica, cabendo aos atores não estatais um papel de coadjuvantes no processo. Desta forma, nota-se que ao longo de todo processo histórico existiu um distanciamento entre o Estado e o cidadão, mesmo ocorrendo tentativas no sentido de aproximar esses dois atores. Nesse sentido, até que ponto o Estado, ao assumir a tutela do cidadão, “novamente” está, conforme Carvalho (1996), fortalecendo a tradição cultural centrada no Estado em relação à sociedade e ao mercado? Até que ponto essas ações são ações de “Estadania” e de fato não aprofundam a questão nuclear: buscar a equidade nas três dimensões dos direitos.

Nessa busca, a comunicação pautada pela transparência é um processo decisivo. Ao avaliarem a gestão social do Território da Cidadania Norte Colonial do Rio Grande do Sul, Deckert, Allebrandt e Sausen (2012) perceberam que é fundamental que o Estado melhore o diálogo com os

cidadãos para que a gestão social seja praticada e a autoridade decisória, de fato, seja compartilhada no colegiado territorial. Caso contrário, o risco de evasão desse espaço é alto porque, ao não ouvir os cidadãos, estes passam a desconfiar da transparência na gestão das políticas públicas encampadas pelo Estado.

Para completar o estudo, foi também levantado o volume total de recursos aplicados para as ações nos Territórios da Cidadania do Estado de Mato Grosso, apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 – Distribuição dos recursos financeiros aplicados por território da cidadania do Estado de Mato Grosso segundo as dimensões de direitos – anos de 2011 e 2013

ANO	TERRITÓRIOS	DIMENSÕES DE DIREITOS			TOTAL APLICADO POR TERRITÓRIO
		CIVIS	POLÍTICOS	SOCIAIS	
2011	BAIXADA CUIABANA	R\$ 10.480.605,30	R\$ 10.480.605,30	R\$ 262.015.132,51	<b>R\$ 282.976.343,11</b>
	BAIXO ARAGUAIA	R\$ 5.942.883,96	R\$ 4.578.221,72	R\$ 51.108.802,08	<b>R\$ 61.805.993,21</b>
	NOROESTE	R\$ 2.349.331,75	R\$ 1.566.221,17	R\$ 38.372.418,59	<b>R\$ 42.287.971,51</b>
	PORTAL DA AMAZÔNIA	R\$ 10.005.240,32	R\$ 5.095.261,27	R\$ 122.564.193,90	<b>R\$ 137.572.054,38</b>
2013	BAIXADA CUIABANA	R\$ 2.068.009,29	R\$ 6.204.027,88	R\$ 39.292.176,59	<b>R\$ 47.564.213,77</b>
	BAIXO ARAGUAIA	R\$ 864.361,24	R\$ 2.705.826,47	R\$ 17.287.224,70	<b>R\$ 20.744.669,64</b>
	NOROESTE	R\$ 658.578,90	R\$ 1.718.031,91	R\$ 10.537.262,37	<b>R\$ 13.171.577,96</b>
	PORTAL DA AMAZÔNIA	R\$ 1.166.911,73	R\$ 3.348.529,31	R\$ 21.004.411,15	<b>R\$ 25.672.058,07</b>

Fonte: Elaborado pelos autores (2014).

Em 2011 este volume foi de R\$ 524.642.362,21, sendo a sua maior parte destinada ao território da Baixada Cuiabana (54%), seguida pelo Portal da Amazônia (26%), Baixo Araguaia (12%) e Noroeste (8%). Em 2013, o volume destinado ao programa foi de R\$ 107.152.519,44, representando, portanto, uma redução de 80% em relação ao volume de 2011. Desse mon-

tante, a maior parte também foi destinada ao território da Baixada Cuiabana (44%), seguido pelo Portal da Amazônia (24%), Baixo Araguaia (19%) e Noroeste (12%).

A análise dos recursos aplicados evidenciou que, em ambos os anos, os recursos foram prioritariamente destinados ao apoio a atividades da agricultura familiar, o que é justificado pela coordenação do programa situar-se dentro do MDA. Isto é um fato importante, uma vez que Mato Grosso tem na agricultura empresarial uma forte base de seu crescimento econômico, pautado, historicamente, pela concentração de terras, exclusão da agricultura familiar e desmatamento. De acordo com Ferreira, Ferñandez e Silva (1999), a base do estabelecimento agrícola do Estado de Mato Grosso se deu com a consolidação de grandes propriedades territoriais em razão das políticas irregulares de compra e venda de terras, que também estimularam o processo de grilagem de terras devolutas, indígenas e áreas de pequenas posses. A agricultura empresarial do Estado vem desde a década de 60, com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), beneficiando-se de políticas que se focaram na expansão de um modelo agrícola convencional. Este modelo é puxado pela formação de pastagens e a expansão das lavouras de grãos (*commodities agrícolas*), que utilizam grandes quantidades de insumos comerciais, provocando simultaneamente a exclusão do produtor familiar e impactos socioambientais (Ferreira; Ferñandez; Silva, 1999; Brito, 2008).

Para se ter uma dimensão a respeito da ocupação da terra no Estado, de acordo com o Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), existiam 112.987 estabelecimentos agrícolas ocupando uma área de 48.688.711 hectares. Destes estabelecimentos, 85.815 (76%) foram classificados como de agricultura familiar (com base na Lei nº 11.326), e 22.172 (24%) classificados como não familiares, posto que os estabelecimentos da agricultura familiar ocupavam apenas 10% da área agrícola utilizada no Estado, enquanto os demais ocupavam 90% da área.

Esta disparidade mostra que há chances de fragmentações na construção da identidade local entre agricultura familiar, foco das representações da sociedade civil nos colegiados e agricultura empresarial, e foco das representações tanto da sociedade civil quanto do próprio Estado. Uma situação análoga foi esmiuçada por Kronemberger, Villela e Zani (2012), ao estudarem os principais impactos do Arranjo Produtivo Local (APL) de petróleo da Região Norte Fluminense em relação à governança regional e ao processo de formação do Território da Cidadania Norte-RJ. Naquele território, a fragmentação se dava entre a agricultura familiar e a cadeia petrolífera. Os autores concluíram que o APL de petróleo influenciava a conformação territorial e impactava na prática de gestão social verificada no território. Algumas das causas apontadas para essa fragmentação foram a restrição à multiplicidade de atores envolvidos no processo deliberativo, a dificuldade de construir consensos e a incapacidade de construção de um projeto de desenvolvimento coletivo que atendesse aos interesses dos diversos atores sociais pertencentes ao território.

Apesar dessas chances de fragmentação, a presença do Programa Territórios da Cidadania no Estado de Mato Grosso e a sua estrutura de gestão, constituem-se como espaços para que os atores lá residentes possam participar dos rumos de seu território e reclamem por ações que busquem um compasso entre todas as dimensões dos direitos.

## **Considerações Finais**

Objetivou-se, com este trabalho, tecer reflexões sobre o (des)compasso entre os direitos civis, políticos e sociais das políticas públicas instituídas pelo Programa Territórios da Cidadania no Estado de Mato Grosso. Com o propósito de entender as relações entre cidadania e desenvolvimento, explorou-se o tema desenvolvimento e as suas conexões com a democratiza-

ção e a cidadania. Por fim, analisou-se um caso para verificar o descompasso entre os direitos fomentados a partir do Programa Público Territórios da Cidadania, especificamente do Estado de Mato Grosso.

No decorrer do trabalho, analisou-se que o desenvolvimento econômico é favorável à democracia, embora, ao mesmo tempo, prejudique a igualdade política, uma vez que cidadãos economicamente desiguais têm grande probabilidade de serem também politicamente desiguais. Não é, porém, somente com o aumento do produto nacional bruto, com o aumento das receitas pessoais, com a industrialização, com o progresso tecnológico, ou com a modernização que o desenvolvimento deve ser encarado, mas, sim, sob a perspectiva de alargamento das liberdades reais.

Essa perspectiva vai ao encontro da “Teoria P” de Guerreiro Ramos, pois, ao propagar um pensar autônomo para a modernização nacional a partir de uma abordagem crítica das suas próprias possibilidades, favorece também a ampliação dessas liberdades reais. O que as pessoas podem realizar, efetivamente, é influenciado pelas oportunidades econômicas, pelas liberdades políticas, pelos poderes sociais e por condições de possibilidade, como a boa saúde, a educação básica e o incentivo e estímulo às suas iniciativas. Quando se trata de iniciativas que atendam ao interesse público, fica evidente como a gestão de um governo local pode ser mais eficiente quanto maior for a participação cívica dos cidadãos. Essa relação vai se fortalecendo quando as políticas públicas elaboradas preocupam-se em facilitar e garantir a discussão sobre os problemas locais de maneira pública e participativa, concebendo a população como participante ativo na mudança e não um mero recebedor de assistência.

A própria trajetória histórica brasileira, porém, demonstra que a democracia e a cidadania tiveram uma formação distinta da encontrada em outras partes do globo, pois, aqui no Brasil, em primeiro lugar, vieram os direitos sociais, em seguida os direitos políticos e, por fim, os direitos civis, considerando que a ordem desses direitos foi conquistada de maneira

inversa em outros países. Ainda, como constatado no caso, os direitos sociais predominam no discurso e na prática de cidadania apresentados pelo Estado. Mesmo em um programa que pretende desenvolver a “cidadania” em territórios específicos, é gritante o descompasso entre as dimensões de direitos, prevalecendo os direitos sociais.

Como “formar” cidadãos se predomina nas ações públicas do país a “Estadania”, que confere maior poder e responsabilidades ao Estado e coloca os cidadãos como meros espectadores das políticas, que buscam transformar a sua própria condição de cidadão?

A estrutura de gestão do Programa Territórios da Cidadania é uma das respostas a essa pergunta, pois o colegiado territorial, composto por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território, tem atribuições que dão oportunidades (liberdades) aos cidadãos dos territórios abarcados a proporem ações nas esferas dos direitos civis e políticos.

Enfim, o Programa Territórios da Cidadania no Estado de Mato Grosso, apesar de apresentar um descompasso entre as três dimensões de direito, porta, na sua estrutura de gestão, uma possibilidade (liberdades) de que os atores lá residentes possam participar dos rumos de seu território e, dessa maneira, sentirem, efetivamente, que a participação democrática organizada pode ser conquistada junto ao Estado e requerer as outras dimensões de direitos. Há a necessidade, porém, de aprofundar estudos que esclareçam as relações de poder entre Estado, mercado e sociedade dentro dos colegiados territoriais naquele Estado, para verificar a efetividade de tal política pública como fomentadora da participação e gestão social em um cenário de disputa de dois projetos de desenvolvimento para o campo: um democratizante, pautado pela valorização da agricultura familiar e abastecimento de alimentos a nível local/territorial, e um neoliberal, pautado pela valorização da agricultura empresarial e produção de grãos para exportação.

## Referências

ANDRADE, D. M.; CASTRO, C. L. de C.; PEREIRA, J. R. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 46, n. 1, p. 177-190, fev. 2012. BRITO, F. G. A. de. A questão ambiental na mesorregião Nordeste de Mato Grosso: desmatamento, agricultura moderna e políticas públicas ambientais. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 15., 2008, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2008, p. 1-15.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

\_\_\_\_\_. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos históricos*, Rio de Janeiro, n. 18, 1996.

DAHL, R. T. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p.

DECKERT, C. T.; ALLEBRANDT, S. L.; SAUSEN, J. O. A gestão social no território da cidadania noroeste colonial do Rio Grande do Sul. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Ed. Unijuí, ano 10, n. 21, p. 88-118, set./dez. 2012.

FERREIRA, E. de C.; FERNANDEZ, A. J. C.; SILVA, E. P. da. A reconstrução dos assentamentos rurais em Mato Grosso. In: MEDEIROS, L. S. de; LEITE, S. (Org.). *A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas*. Porto Alegre: Editora UFMT, 1999.

GUIMARÃES, R. P. Estado, mercado y democracia: oportunidades y límites de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 40. feb. 2008.

HALL, R. J.; BECK, F.; TOLEDO FILHO, J. R. de. Análise do impacto da crise *subprime* nas empresas do agronegócio brasileiro listadas na BM&FBovespa. *Custos e @gronegócio on line*, v. 9, n. 1, p. 53-77, jan./mar. 2013.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análises*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009a. 340 p.

\_\_\_\_\_. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel, SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análises*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009b. 340 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. *Estados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mt>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Valor adicionado bruto a preços correntes da agropecuária*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014b. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=p&o=29&i=P&c=21>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

KRONEMBERGER, T. S.; VILLELA, L. E.; ZANI, F. B. APLs e Desenvolvimento Territorial: um estudo sobre o programa território da cidadania norte do Rio de Janeiro. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Ed. Unijuí, ano 10, n. 21, p. 28-60, set./dez. 2012.

MOURA, J. T. V. de; SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 43-54, ago. 2008.

OLIVEIRA, F. de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania; EAESP; FGV, 2001. 40p.

PEREIRA, B. D. *Mato Grosso: principais eixos viários e a modernização da agricultura*. Cuiabá: Ed. UFMT, 2007.

PORTAL DA CIDADANIA. *Territórios da cidadania*. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008. 260p.

RAMOS, A. Guerreiro. Modernization: toward a possibility model. In: BELING, W. A.; TOTTEN, G. O. (Eds) *Developing nations: quest for a model*. Princeton, New Jersey: D. Von Nostrand, 1970. P 21-59.

SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (Secom/MT). História de Mato Grosso Disponível em: <<http://www.secom.mt.gov.br/imprime.php?cid=70485&sid=825>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). Conceito de abordagem territorial. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt>>. Acesso em: 30 abr. 2014a.

\_\_\_\_\_. *Mapa territórios da cidadania no Estado de Mato Grosso*. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/images/mapas/tc/uf\\_051\\_tcs\\_matogrosso\\_jan\\_2009.jpg](http://sit.mda.gov.br/images/mapas/tc/uf_051_tcs_matogrosso_jan_2009.jpg)>. Acesso em: 12 maio 2014b.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS (SIT). Tabela 2: análise. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=cidadania&base=2>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

TENÓRIO, F. G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007. 632p. TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987. 620p.

Recebido em: 8/2/2014

Accepted em: 4/9/2014